

Karen M. Sorensen Presja na zmiany i możliwości ich wprowadzania w systemie zarządzania w szkołach wyższych

Autorka prezentuje sposoby zarządzania instytucjami szkolnictwa wyższego występujące w krajach Europy Zachodniej. Najwięcej miejsca poświęca próbie odpowiedzi na pytanie, czy jest możliwe przeniesienie modelu zarządzania ze świata biznesu do szkolnictwa wyższego? Jest to problem bardzo aktualny, obecnie bowiem rządy wielu krajów starają się zachęcić wyższe uczelnie do wprowadzania takiego sposobu zarządzania. Nazywany on jest zamiennie *entrepreneurial model* lub *business model*. Artykuł kończy się uwagami na temat zmian zachodzących w polskich wyższych uczelniach oraz oceną możliwości zastosowania w naszych warunkach sposobów doskonalenia jakości szkolnictwa wyższego proponowanych obecnie w Europie Zachodniej.

Wstęp

Podstawowe zmiany w systemie zarządzania szkołami wyższymi, wprowadzone w Polsce *Ustawą o szkolnictwie wyższym* z 1990 r., znalazły wyraz w przeprowadzonych tej wiosny wyborach rektorów – wyborach wolnych, dokonanych przez elektorat w uczelniach i nie wymagających zatwierdzenia przez czynniki zewnętrzne.

Być może jest zbyt wcześnie, by stwierdzić, że wspomniane zmiany, o demokratycznym charakterze, przeprowadzone w warunkach radykalnych reform politycznych, społecznych i ekonomicznych, oznaczają istotne przeobrażenia systemu zarządzania w uczelniach. Choć ustawa daje poszczególnym instytucjom swobodę tworzenia własnej struktury wewnętrznej, jak dotąd niewiele uczelni skorzystało z takiej możliwości, a zapewne jeszcze mniej wprowadziło nowy styl zarządzania.

Jak wielokrotnie podkreślano w literaturze, szkoły wyższe wydają się szczególnie odporne wobec zmian strukturalnych (Kerr 1987; Trow 1987) i mogą paść ofiarą – nazwanej tak przez Olsena (1992) – „instytucjonalnej sklerozy”. Jednakże – gdyby przyjąć pogląd o dynamice instytucjonalnej, zakładający iż wspomniana inercja może zostać naruszona przez pewne napięcia i interakcje między instytucją a jej otoczeniem, można oczekiwać, że zmiana środowiska ekonomicznego będzie mieć wpływ na wewnętrzne procesy zarządzania w polskich uczelniach. Zapewne ustawowe nadanie większej autonomii instytucjom szkolnictwa wyższego w Polsce miało przede wszystkim charakter polityczny; stworzyło ono jedynie *możliwości*, nie stanowiło natomiast impulsu dla *zmian instytucjonalnych* dostosowujących uczelnie do nowej sytuacji ekonomicznej. Za najpilniejsze zadanie uznano zmiany w programach nauczania i na nich skoncentrowano uwagę. Jednakże doświadczenia ostatnich trzech lat, związane z nowym otoczeniem, dają możliwość oceny niedociągnięć obecnych struktur i procesów zarządzania. Być może reformy szkolnictwa wyższego obejmą teraz również zarządzanie wewnątrz uczelni.

W szkołach wyższych Europy Zachodniej model zarządzania ulegał stopniowym zmia-

nom wraz z powstaniem nowych warunków ekonomicznych, które wywierały znaczny wpływ na publiczny sektor szkolnictwa, choć może nie w tak drastyczny sposób jak w Polsce. Światowy kryzys ekonomiczny lat osiemdziesiątych, oznaczający dla edukacji z jednej strony niższy budżet, a z drugiej – rosnące koszty kształcenia w przeliczeniu na jednego studenta, zmusił administratorów szkolnictwa do poszukiwania nowych sposobów planowania i zarządzania. Administratorzy europejskich systemów edukacyjnych stanęli przed szczególnie trudnym zadaniem. Instytucje szkolnictwa wyższego uległy najpierw wstrząsowi reform lat sześćdziesiątych, który oznaczał przejście od kształcenia elitarnego do masowego, a obecnie borykają się z drastycznymi cięciami funduszy rządowych i zachęcane są do poszukiwania innych, pozapaństwowych źródeł finansowania (Neave 1988).

Co więcej, w związku z ogólnym kryzysem ekonomicznym rządy w coraz większym stopniu zwracają uwagę na efektywne wydatkowanie środków publicznych (*value for money*) i – powołując różne instytucje do spraw ewaluacji, takie jak Comité National d'Evaluation we Francji (Guin 1990; Staropoli 1987), Inspektorat w Holandii (Maassen 1987) czy University Funding Council w Wielkiej Brytanii (McLean 1990) – wymagają od poszczególnych uczelni większej *odpowiedzialności* (*accountability*) za wydatkowanie uzyskanych środków. Zmiana w kierunku finansowania warunkowego (tzw. *conditional funding*) w wielu przypadkach stymuluje wprowadzanie istotnych przeobrażeń w administrowaniu uczelniami. Jak piszą Buchbinder i Newson (1988): „polityka rządów związana z cięciami budżetowymi i nacisk na większą odpowiedzialność za wydatkowanie środków (*public accountability*) spowodowały wzrost roli administratorów uniwersyteckich nie tylko w kwestii rozwiązywania trudności finansowych, ale także w wypracowywaniu efektywnych mechanizmów planowania”.

W latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych – obok pojęcia odpowiedzialności – pojawiało się coraz częściej także inne pojęcie: *konkurencji*, kojarzone zazwyczaj bardziej z sektorem prywatnym aniżeli publicznym. I tak w Wielkiej Brytanii szkoły wyższe muszą obecnie konkurować o środki rządowe, przyznawane na podstawie liczby studentów (Neave 1986; McLean 1990); w Niemczech uczelnie skłaniają się do konkurowania o studentów na podstawie indywidualnych profilów nauczania (Frackman 1990; Hufner 1987); we Francji natomiast szkoły wyższe konkurują między sobą o roczne umowy na finansowanie ich działalności (Guin 1990). Nie powinno więc dziwić, iż przy takim nacisku na konkurencję zasady planowania zalecane dla instytucji szkolnictwa wyższego w latach dziewięćdziesiątych opierają się na modelu planowania stosowanym w biznesie.

Tradycyjny, „kontynentalny” model administracji uczelnianej, charakteryzujący się kontrolą biurokratyczną sprawowaną przez szczebel ministerialny, wydaje się ewoluować w kierunku modelu „rynkowego”, charakterystycznego dla amerykańskiego systemu szkolnictwa, w którym podstawową władzę formalną w kwestii budżetu i polityki kadrowej sprawuje administracja uczelniana. Istotnie, jak zauważa Dill (1992, s. 1327): „Odkąd instytucje akademickie uczestniczą w rynkowej konkurencji – zarówno ogólnokrajowej, jak i międzynarodowej – można oczekiwać upodobniania się form administracji akademickiej”. Warto więc rozważyć niektóre kierunki zmian dokonywanych przez europejskie szkoły wyższe, a także przeanalizować pewne cechy rynkowego modelu administracji oraz ewentualne implikacje wynikające z wykorzystania takiego modelu dla polskich uczelni.

W dalszej części artykułu dokonam przeglądu literatury na temat zmian przeprowadzonych ostatnio w sferze zarządzania szkołami wyższymi w Europie Zachodniej, omówię podstawowe zagadnienia poruszane w debacie nad wykorzystaniem modelu biznesu do administrowania uczelnią, a na koniec zaproponuję możliwe kierunki zmian w dziedzinie zarządzania w polskich szkołach wyższych.

Zmiany struktur zarządzania

Uważa się, że władza w wyższych uczelniach jest rozproszona, a podejmowanie decyzji stanowi funkcję zbiorową (Beyer, Lodahl 1976; Weick 1976), określoną raczej jako „kolegialna” aniżeli biurokratyczna czy polityczna. Clark (1983, s. 127) zauważył, iż podczas gdy w tradycyjnym, kontynentalnym modelu uniwersytetu władza skupiona na poziomie pośrednim czy poziomie administracji instytucjonalnej (uczelnianej) nie była zbyt wielka (najwięcej władzy skupiał poziom najniższy, akademicki, a następnie poziom centralny, ministerstwa), to w ostatnich latach taki podział władzy traktowany jest jako słabość systemu i podejmuje się wysiłki w celu wzmocnienia poziomu rektorskiego kosztem władzy profesury.

Nacisk na nowy, „menedżerski” model administracji można dostrzec w Wielkiej Brytanii, Francji, Holandii czy Norwegii (Neave 1988; Buchbinder i Newson 1988; Guin 1990; Maassen 1987; Aamodt 1990). W modelu tym proces decyzyjny ma charakter bardziej scentralizowany, co umożliwia szybsze reakcje na oczekiwania otoczenia, a także większy nacisk na kontrolę jakości i relacje między nakładami a efektami.

W niektórych krajach rady akademickie (*academic councils*) w uczelniach tracą uprawnienia decyzyjne lub ich skład ulega zmianie. Na przykład w Norwegii w wyniku zmiany przepisów z 1989 r. tzw. kolegium akademickie zostało zastąpione radą, która nie jest wybierana przez pracowników uczelni (Aamodt 1990). Luttkholt (1986, s. 66) zauważył zmianę w Holandii, polegającą na odejściu w latach osiemdziesiątych od kolegialnego modelu zarządzania z lat siedemdziesiątych w kierunku „regulowanej organizacji uniwersyteckiej”, w której ramach rząd w większym stopniu ingeruje w wewnętrzne sprawy uczelni, a uczelnia staje się „profesjonalną biurokracją”. Wspomniany autor uważa, że nastąpi dalsza profesjonalizacja na poziomie pośrednim – wydziałów, w wyniku wprowadzenia nowych przepisów dotyczących zarządzania uczelnią, które „koncentrują się na wzmocnieniu jednoosobowych funkcji wykonawczych (*executive*) na poziomie uczelni i wydziału, kosztem wybieralnych organów na obu wspomnianych poziomach zarządzania”.

We Francji, w wyniku reformy Ministerstwa Edukacji z 1988 r., utworzono nową instytucję – Direction de la Programmation et du Developpement Universitaire (DPDU), odpowiedzialną za „przewidywanie przyszłych potrzeb i przygotowywanie nowych metod zarządzania” (Guin 1990, s. 129). Wydaje się, że chociaż nie nastąpiła tu decentralizacja władzy na poziom indywidualnych instytucji – tak jak np. w Wielkiej Brytanii czy Niemczech – to podejmuje się kroki w kierunku zwiększenia instytucjonalnej efektywności. Ponadto, odkąd szkoły wyższe muszą negocjować kontrakty z rządem oraz zarządzać coraz większymi sumami środków pochodzących z innych źródeł, wydaje się, że rola rektorów przetransformowała się we władzę menedżerską.

W Wielkiej Brytanii zmiany wewnętrznego systemu zarządzania uczelnią zostały oficjalnie wsparte (czy wręcz wymuszone) przez ustawę z 1987 r. – tzw. *White Paper on Education* (McLean 1990). Wcześniejszy *Raport Jarrata* (opracowany przez Committee of Vice-Chancellors and Principals) zalecał wzrost władzy wicekanclerza. Ustawa z 1988 r. (*Education Reform Act*) wprowadziła zmiany w wewnętrznych zasadach zarządzania nowo utworzonych uniwersytetów (przekształconych z dawnych politechnik), które upodobniły je do „korporacji” o większych możliwościach zdobywania dodatkowych dochodów. Zważywszy że, jak pisze Dill (1992, s. 1323), angielski model administracji – w odróżnieniu od modelu kontynentalnego – już wcześniej odznaczał się „aktywną administracją centralną w uczelni i wpływową rolą wicekanclerza” – dalsze wzmocnienie centralnej władzy instytucjonalnej jest szczególnie warte podkreślenia.

Neave (1986) zwraca uwagę, że obciążenie poszczególnych instytucji kształtowaniem

własnego rozwoju powoduje zmianę w instytucjonalnym modelu kierowania w europejskich szkołach wyższych w kierunku modelu amerykańskiego, w którym prezydent uniwersytetu upodobił się do menedżera dużego przedsiębiorstwa.

W zachodnioeuropejskich szkołach wyższych kładzie się nacisk na *nowy model przywództwa*. Do przeszłości należy zaliczyć dni, kiedy rektor pełnił jedynie funkcje reprezentacyjne, ceremonialne oraz kiedy wraz z prorektorami i dziekanami zajmował się głównie realizacją i nadzorem programów akademickich. Czy to w drodze ewolucji, czy też w wyniku rządowych regulacji, struktury administrowania szkolnictwem wyższym ulegają zmianom, by mogły pełnić nową rolę i coraz częściej przeobrażenia te oznaczają naśladowanie struktur oraz procesów typowych dla świata biznesu.

Debata nad modelem biznesu

Wymienienie wszystkich elementów składających się na ogólny termin „model biznesu” jest niemożliwe. Do jego podstawowych cech można zaliczyć liniową strukturę zarządzania, nacisk na *planowanie strategiczne* oraz posługiwanie się „portfolio” lub analizą „nakładów-efektów” (*cost-benefit*). Często zaleca się zastąpienie tradycyjnych akademickich metod planowania modelem planowania strategicznego, ale ten ostatni termin stosowany jest niejednokrotnie w ogólnym, nieprecyzyjnym sensie, jako zasada wykorzystywania w procesie planistycznym analizy nakładów-efektów. Jeśli termin „planowanie strategiczne” określany jest w jego oryginalnym kontekście – świata biznesu – jest wówczas ostro krytykowany przez znaczną część środowiska akademickiego za nieprzystawalność do swoistości szkolnictwa wyższego.

Z perspektywy akademickiej Buchbinder i Newson (1980, s. 162) widzą planowanie strategiczne jako działanie zorientowane na decyzje i skłaniające do szybkiego reagowania, podkreślając rolę „szczególnego wysiłku menedżera w procesie pozyskiwania i analizy informacji”. Według Steeplesa (1987, s. 107) nacisk na wyjątkowość bądź poszukiwanie względnej przewagi nad konkurentami oznacza „nadejście ery marketingu dla instytucji akademickich”.

Planowanie strategiczne pojawiło się po raz pierwszy na scenie biznesu pod koniec lat sześćdziesiątych i miało istotne znaczenie, gdyż „oferowało po raz pierwszy systemowe sposoby analizy przyszłych możliwości ekonomicznych i konkurencyjności na potrzeby korporacji, wyposażając ją w możliwość podejmowania długoterminowych przedsięwzięć” („Business Week” 1984). Obejmowało ono korzystanie z wysublimowanych koncepcji i technik (James 1984) oraz prowadzenie „wewnętrznej oceny silnych i słabych punktów, a także szacunków zewnętrznych zagrożeń i szans stwarzanych przez otoczenie” (Hardy 1990).

Krytyka

Przeciwko stosowaniu metod planowania strategicznego w administrowaniu szkolnictwem wyższym wysuwa się dwojakiego rodzaju argumenty: po pierwsze – struktura organizacyjna szkół wyższych nie jest dostosowana do takiego modelu, po drugie – nie jest rozsądne korzystanie z metody, której zastosowanie na jej rodzimym terenie (biznesu) nie było zbyt efektywne. Przytoczone argumenty zasługują na dalsze omówienie, podobnie jak odpowiedzi na nie, które przedstawię w dalszej części artykułu.

Co do pierwszego argumentu – wydaje się, iż struktury decyzyjne w szkole wyższej znajdują się w bezpośredniej sprzeczności w stosunku do ściśle powiązanej struktury hierarchicznej, o skoncentrowanej władzy na jej szczycie, odpowiadającej planowaniu strategicznemu w or-

ganizacjach biznesu. Uczelnie określane są jako „systemy luźno powiązane” (Weick 1976), o rozproszonej władzy. Poszczególni pracownicy akademicki, poprzez głosowanie, wywierają znaczny wpływ na kwestie dotyczące wydziałów, mają także równy głos w decyzjach jako członkowie wybieralnych ciał kolegialnych (*faculty senates*), będących powszechną formą zarządzania w większości europejskich szkół wyższych. Założenia idealnego modelu „ekstremalnej” kolegialności oznaczają, że każdy pracownik akademicki ma równy głos. Jednakże, zdaniem Neave’a (1986), w większości systemów europejskich, w których profesorowie mają większą władzę niż młodszy pracownicy akademicki, istnieje duża możliwość postawienia weta wobec decyzji. Uczelnie są więc często traktowane jako instytucje o władzy skupionej na najniższym poziomie (*bottom heavy*, Clark 1979) oraz bardziej skłonne do dyskusji niż do podejmowania decyzji – w przeciwieństwie do organizacji biznesu, w których proces decyzyjny jest inicjowany i skupiony na szczycie hierarchii (*top down*).

Kolejna różnica między światem biznesu a światem szkoły wyższej odnosi się do kwestii obsady kadrowej. Uczelnie mogą dokonywać jedynie ograniczonej redukcji zatrudnienia ze względu na tradycję stałego zatrudnienia części kadry (*tenure*); co więcej – mobilność kadry wewnątrz szkoły jest ograniczona przez dyscyplinarną strukturę organizacji. Organizacje biznesu mają oczywiście możliwość znacznie większej elastyczności w tej kwestii.

Następne różnice wiążą się z metodą określania celów. Większość europejskich szkół wyższych nie ma ściśle określonego zestawu celów, co z kolei uznawane jest za warunek planowania strategicznego w świecie biznesu. Wreszcie – co nie jest sprawą bagatelną – uczelnie działały w ramach ograniczeń narzuconych przez roczny (lub inny okresowy) charakter budżetu, co utrudniało im dostosowywanie do zmian na rynku.

Drugi argument przeciwko planowaniu strategicznemu w szkolnictwie wiąże się z niepowodzeniami tego modelu planowania w świecie biznesu. W 1984 r. „Business Week” (nr 84) dokonał oceny 33 planów prezentowanych w tym czasopiśmie w latach 1979-1980. Okazało się, że 19 z nich zawiodło: korzystanie z nich sprawiało trudności lub wręcz zaniechano ich realizacji. Podejście kwantytatywne, oparte na planowaniu strategicznym, krytykowano z powodu znacznego uzależnienia od danych ilościowych i formuł, co wymagało tworzenia specjalnych komórek planistycznych oraz powodowało zerwanie związków między planistami a bieżącym procesem zarządzania (James 1984, „Business Week” 1984).

James (1984, s. 57, 59) zauważył, iż podstawowy problem związany ze stosowaniem planowania strategicznego wynika stąd, że podejścia tego, wypracowanego w okresie *boomu* lat sześćdziesiątych, związanego z procesem wzrostu, nie można było dostosować do potrzeb zdeterminowanych ograniczeniami lat osiemdziesiątych. Zwrócił on także uwagę na fakt, iż nadmierne uzależnienie od danych ilościowych spowodowało, że planujący, „zahipnotyzowani czystością kliniczną takiej koncepcji”, zdominowali procesy decyzyjne w przedsiębiorstwach.

Menedżerowie byli często wyłączani z procesu planistycznego i decyzyjnego, co powodowało ich alienację, a także ograniczało skłonność do współpracy („Business Week” 1984). Hardy (1990, s. 317) wskazuje na porażkę planowania strategicznego, związaną z wykorzystaniem informacji w procesie jego stosowania, a także wyraża obawę, że przy takim podejściu istnieje skłonność do uwypuklania znaczenia danych ekonomicznych oraz technik analitycznych kosztem umiejętności politycznych i kontaktów społecznych.

Kontrargumenty

Prawdopodobnie najtrafniejszą odpowiedzią na argument o braku podobieństw między strukturą (szczególnie odnoszącą się do procesów decyzyjnych) szkół wyższych oraz orga-

nizacji biznesu jest przykład dotyczący sposobu, w jaki struktury zmieniały się w zależności od różnych stylów decyzyjnych. Chociaż takim zmianom może towarzyszyć silny opór lub wręcz inercja, a zakres owych zmian bywa różny, to przykłady większej obecnie koncentracji władzy na szczeblu administracyjnym w europejskich szkołach wyższych przeczą przekonaniom, że w uczelniach władza zawsze będzie skoncentrowana na najniższym poziomie w hierarchii. Z drugiej strony – w wyniku stosowania w biznesie nowego stylu zarządzania i zwiększonego uczestnictwa pracowników w procesie decyzyjnym lub przynajmniej w określaniu celów – podważone zostało przekonanie, że koncentracja władzy na najwyższym szczeblu jest cechą immanentną organizacji biznesu.

Gray (1986, s. 9) cytuje amerykańskie badania nad korporacjami złożonymi z wielu przedsiębiorstw, które wykazały, że 67% z nich określa wspólne cele i zadania na zasadzie oddolnych inicjatyw.

W kwestii polityki kadrowej szkoły wyższe same poszukują (lub są zachęcane do poszukiwania) nowych rozwiązań. W Wielkiej Brytanii zniesiono stałe zatrudnienie (*tenure*); w wielu innych krajach stanowiska objęte takim zatrudnieniem są przydzielane coraz oszczędniej; pojawiło się także (powszechnie w USA) zatrudnianie w niepełnym wymiarze godzin. Rozwój studiów interdyscyplinarnych powoli zmienia model podziałów dyscyplinarnych w szkołach wyższych, otwierając możliwość międzydyscyplinarnej mobilności kadr.

Możliwości (czy potrzeby) zapewnienia funduszy spoza budżetu rządowego wpływają na zmniejszenie zależności szkół wyższych od sztywnego rocznego budżetu. W końcu wreszcie – coraz większa liczba uczelni rozpoczęła proces formułowania instytucjonalnych celów, co najlepiej widać na przykładzie Holandii (jako jeden z przypadków można podać choćby Uniwersytet Twente)¹.

W odpowiedzi na argumenty o niepowodzeniach planowania strategicznego zwolennicy tej metody zwracają uwagę na udoskonalenia wprowadzone do oryginalnej koncepcji w sektorze biznesu. Nie mówią oni obecnie o planowaniu, ale raczej o „myśleniu” bądź „zarządzaniu” strategicznym („Business Week” 1984; James 1984). Twierdzi się, że zarządzanie strategiczne integruje system planowania z systemami finansowym, informacyjnym i naggadzania (por. Gray 1986), przesuwając punkt zainteresowania z „planowania teoretycznego w kierunku jego praktycznego stosowania” (James 1984, s. 61). Uważa się też, że w procesie przygotowywania praktycznych aspektów planu ważny jest udział niższych szczebli struktury.

W przeprowadzonej próbie analizy rozwoju planowania strategicznego Maasen i Potman (1990) wykazali zmiany, jakie zaszły w tej koncepcji. Początkowo był to model „strategii linearnej”, koncentrujący się na planowaniu zachowania korporacji w otoczeniu, które – jak zakładano – złożone jest głównie z konkurentów; następnie – model „strategii adaptacyjnej”, zakładający, że organizacja musi ulegać przeobrażeniom wraz ze zmianami jej otoczenia, składającego się z zainteresowanych „udziałowców” (a nie konkurentów); wreszcie – model oparty na „społecznym kontrakcie”, w ramach którego zainteresowani „udziałowcy” mają motywację do zachowania się w sposób korzystny dla organizacji. To ostatnie podejście oznacza zmianę w kierunku mniej powierzchownego, a bardziej „wewnętrznego” punktu widzenia organizacji, zakładając potrzebę starań o poparcie dla celów organizacji, a jednocześnie „pogłębioną” znajomość koncepcji oraz dynamiki rynku, a także historii, niuansów działania oraz kultury firmy i jej miejsca na rynku” (James 1984, s. 60).

Odejście od ściśle racjonalnej koncepcji planowania strategicznego w kierunku konce-

¹ Por. *University of Twente: Strategic Plan 1991*, w którym nakreślono profil i zadania uniwersytetu.

pcji opartej na pertraktacjach i aktywnym działaniu, kiedy to rola kierownictwa instytucji skierowana jest raczej na ułatwianie i sponsorowanie aniżeli wydawanie poleceń (dyrygowanie), dla wielu zainteresowanych problemem oznacza kompensację dawnych niedociągnięć planowania strategicznego. Podczas gdy, z jednej strony, wciąż jeszcze można spotkać modele planowania oparte na ściśle racjonalnej koncepcji, a z drugiej – można znaleźć uczelnie o ekstremalnie kolegialnym stylu podejmowania decyzji, w tym samym czasie instytucje szkolnictwa wyższego podlegają przemianom w celu przystosowania do nowych zadań administracyjnych i zwiększonej odpowiedzialności. Zmieniają się też modele planowania strategicznego, adaptując się do różnych typów instytucji.

Implikacje dla polskich szkół wyższych

Jak już wcześniej wspomniano, w krótkim okresie trzech lat, który upłynął od momentu uchwalenia w Polsce nowej ustawy dającej szkołom wyższym autonomię, w zasadzie nie nastąpiły istotne zmiany struktury czy stylu zarządzania w uczelniach. Można stwierdzić, że polskie szkoły wyższe wciąż znajdują się w stanie szoku, chwilowo sparaliżowane nowymi możliwościami, jakie daje autonomia, ale i nowymi ograniczeniami drastycznie zredukowanych funduszy. Chociaż dość często można usłyszeć sformułowanie „okres przejściowy”, to przy wszelkich negatywnych konotacjach jest to jednak określenie pozytywne, zakłada bowiem możliwość dalszych zmian i dalszego rozwoju.

Jak widać na przykładach systemów szkolnictwa wyższego Europy Zachodniej, wewnętrzne zmiany w zarządzaniu były zwykle inicjowane w odpowiedzi na nowe ograniczenia i warunki finansowania wymagające konkurencji. Takie warunki powstały także w Polsce, różniąc się raczej pod względem drastyczności (głębokości) niż rodzaju. Jednakże istotna różnica dotyczy obecnie relatywnego braku w Polsce nadzoru rządowego nad wykorzystaniem rozdzielonych środków oraz nad wewnętrznym procesem zarządzania w uczelniach. Wciąż zatem istnieje szansa, by poszczególne szkoły wyższe wypracowały swój własny styl i struktury kierowania.

Zgodnie z ustawą, każda uczelnia, w ramach uchwalonego statutu, ma prawo rozstrzygnąć kwestię równowagi między władzą rektorską a kompetencjami senatu. Statuty określają także akademicką i administracyjną strukturę organizacyjną. Po trzech latach doświadczeń szkoły są obecnie w stanie ocenić efektywność struktury, którą stworzyły i rozważyć ewentualne zmiany. Jeśli stare struktury i stanowiska zostałyby utrzymane (np. kwestor czy dyrektor administracyjny), można zmienić ich usytuowanie strukturalne czy kompetencje, aby sprostać oczekiwaniom nowego otoczenia gospodarczego czy akademickiego.

Ponieważ uczelnie mają prawo do: decydowania o wielkości rekrutacji, oferowania płatnych rodzajów studiów i podejmowania działań przynoszących dochody, odpowiedzialność za te przedsięwzięcia spada na administrację szkół, rośnie też potrzeba bardziej menedżerskiego stylu działania. W czasie ostatnich wyborów wiele uwag krytycznych pod adresem rektorów dotyczyło zarządzania finansami. Możliwe, że w przyszłej kampanii wyborczej rektorów większy niż obecnie nacisk będzie położony na doświadczenie administracyjne oraz zdolności kandydatów w tej dziedzinie. Co więcej, obecny system wyboru rektorów może zostać zakwestionowany. Wybór rektora przez społeczność uczelnianą na trzyletnią kadencję wzmacnia jego ściśle związki ze społecznością uczelni. Jednakże – jeśli wzrosną wymagania dotyczące publicznej odpowiedzialności za sposób wydatkowania fun-

duszy państwowych – można oczekiwać nacisków na przyjęcie systemu dualnego zarządzania, tak jak to jest w Szwecji czy w Norwegii².

Trudności skoordynowania oraz realizacji kompletnych i spójnych zmian instytucjonalnych w okresie przejściowym są oczywiste. Jest zatem rzeczą naturalną, że uwaga została skierowana na zmiany w strukturze programów i wymagania dotyczące stopni akademickich.

Model biznesu w odniesieniu do zarządzania uczelnią może wywołać jeszcze więcej sceptycyzmu w Polsce niż na Zachodzie, ponieważ intensywność jego propagowania w sektorze gospodarczym wyniosła go do poziomu nowej ideologii. Pewne jego założenia mogłyby jednak znaleźć zastosowanie w Polsce. Dwa z nich, dające się najłatwiej zrealizować, to:

a) zdefiniowanie celów instytucjonalnych jako pierwszy etap w przygotowywaniu długoterminowych planów strategicznych;

b) wypracowanie systemu umożliwiającego pomiar stopnia osiągnięcia tych celów.

Definiowanie celów instytucjonalnych

Określenie celów obejmuje analizę kultury i wartości danej organizacji – proces ten już sam w sobie może stanowić podstawę zwiększenia spójności instytucji. Ucząc się na wcześniejszych błędach planowania strategicznego, szkoły wyższe mogłyby nadać procesowi ustanawiania celów charakter kolektywny, dzięki czemu członkowie instytucji mogliby identyfikować się z tym procesem i jego wynikami. Jeśli w uczelniach rzeczywiście dominuje model kolegialny czy też kompetencje skupiają się na najniższym szczeblu organizacji, taka metoda określania celów powinna mieć dobrą bazę strukturalną.

Zdefiniowanie celów instytucjonalnych – czy, według terminologii amerykańskiej, „określenie misji” – może być zadaniem trudnym i czasochłonnym; jest jednak niezbędne dla przygotowania planu, który może ukierunkować funkcjonowanie instytucji w trudnych, nieprzewidywalnych okolicznościach i który nie wymaga specjalistycznych zawodowych umiejętności menedżerskich. Dzięki ustanowieniu konkretnych celów można jasno określić wartości instytucjonalne organizacji w nowym otoczeniu oraz stosunek tradycyjnych zadań w sferze nauczania do praktykowanej obecnie zasady ekonomicznej opłacalności.

Ten model działania, oparty na szerokim uczestnictwie członków organizacji, nie powinien zmierzać do opracowania planu, który byłby do zaakceptowania przez wszystkich (i z tego powodu pomijać najważniejsze kwestie); proces przygotowania planu powinien natomiast uwzględniać całą różnorodność problemów i inicjatyw. Jako przykład uwieńczonego powodzeniem procesu określania celów i wypracowania planu instytucji dla przezwyciężenia kryzysu finansowego może posłużyć holenderski Uniwersytet Twente w którym udało się przemienić kryzys w szansę wzrostu i rozwoju (Maasen, Van Buchem 1990).

Mierzenie osiągnięć

Potrzeba *oceny jakości* kształcenia w polskim szkolnictwie wyższym była postulowana prawie od momentu uchwalenia nowej ustawy (por. Amsterdamski, Jabłeczka 1991). Z wie-

² W Szwecji rektora wybiera społeczność akademicka uczelni, ale dyrektor administracyjny jest urzędnikiem państwowym nominowanym przez rząd (gabinet). Ten ostatni odpowiada za nadzór ogólny nad wewnętrzną administracją szkoły. Warto zauważyć, że kadencja rektora wynosi 6 lat, co pozwala na większą swobodę długookresowego planowania. W celu porównania procedur wyboru przywódców instytucjonalnych w wybranych krajach Europy Zachodniej zob. Neave 1988.

lu powodów nie udało się jednak uczynić postępów w kwestii wdrażania systemów oceny. Wydaje się wszakże, iż nawoływania do oceny jakości będą się wzmacniały i jeśli przykłady Zachodu mogą być jakimś wskaźnikiem, to taki system może nawet zostać narzucony. Choć wypracowywanie planów oceny jakości w czasie, kiedy istnieją ograniczone możliwości nagradzania za jakość nauczania i badań, może okazać się bezcelowe, polskie szkoły wyższe znalazły się obecnie w sprzyjającej sytuacji, mają bowiem sposobność opracowania i zaproponowania własnych metod oceny.

Szkoły wyższe w całej Europie napotykają podobne problemy związane z opracowaniem takiego systemu: prawo do stałego zatrudnienia, status pracowników państwowych posiadany przez nauczycieli akademickich oraz ograniczenie zasobów, które mogłyby być przeznaczone na nagrody za osiągnięcia. Jednakowoż dokonano pewnego postępu: najbardziej satysfakcjonujące wyniki obserwuje się w przypadkach, gdy systemy ocen zostały przygotowane przez samą instytucję oraz gdy w środowisku akademickim dominuje poczucie autorstwa danego rozwiązania.

W Szwecji uniwersytety nakłaniano do podejmowania oceny działalności „ważnej i na wysokim poziomie” (Bauer 1991). Jeśli taka działalność uzupełniana będzie krajowymi oraz międzynarodowymi porównawczymi studiami ewaluacyjnymi, szkoły wyższe będą miały sposobność znacznego wpływu na to, w jaki sposób ocenia się osiągnięcia wynikające z realizowania przez nie celów. Podobnie w Holandii *Vrije Universiteit of Amsterdam* podjął inicjatywę opracowania systemu oceny jakościowej, która służy jako model innym uniwersytetom podczas opracowywania podobnych systemów, wdrażanych stosownie do zaleceń rządowych (Van Os i in. 1987).

Wnioski

Trzyletni okres, który charakteryzowały trudne warunki finansowe, a jednocześnie rosnące wymagania rządu i oczekiwania społeczne związane z usprawnieniem procesu kształcenia oraz dostosowaniem go do nowych potrzeb gospodarki, skłonił zapewne szkoły wyższe do skupienia uwagi na trudnościach i ograniczeniach, a nie na możliwościach (szansach) stworzonych przez zwiększenie autonomii. Przykłady krajów Europy Zachodniej ujawniają, w jakim zakresie trudności występujące w różnych krajach są zbliżone oraz w jaki sposób systemy przystosowują się zarówno w sensie pozytywnym, jak i negatywnym (w sposób pasywny lub też aktywnie) do nacisków otoczenia. Przykłady pozytywne w żadnym wypadku nie mają służyć jako wzorce do naśladowania przez polskie uczelnie, ale powinny stymulować poszukiwanie rozwiązań odpowiednich w polskich warunkach. To, czy polskie instytucje zdecydują się wykorzystać zasady zarządzania strategicznego, zależy od tego, czy określenie strategii przedstawiać się będzie jako tajemnicze narzędzie do zwiększania produktywności i zysku, czy też jako środek służący poznaniu oraz wyjaśnieniu wartości instytucjonalnych, a także wzmacnianiu tradycyjnego zarządzania kolegialnego. W tym ostatnim przypadku, jeśli rozpoznane w ten sposób wartości będą uwzględniać produktywność i wypracowywanie zysku, potwierdzenie istnienia tych wartości będzie pomocne w osiąganiu produktywności i zysku. Przykłady przedstawione w niniejszym artykule wykazały, że dychotomia między szkołą wyższą a biznesem nie jest już tak wyraźna jak kiedyś i obydwa typy kultur organizacyjnych mogą się od siebie wzajemnie uczyć.

Brak istotnych zmian w strukturze instytucjonalnej polskich szkół wyższych w ciągu ostatnich trzech lat nie powinien być traktowany jako przejaw „sklerozy”. March i Olsen (1989, s. 93) następująco komentują zmiany w instytucjach publicznych: „w krótkich okre-

sach na kierunek zmian istotnie wpływa problematyczny charakter spraw uznanych za ważne w danej chwili, a także sposób, w jaki możliwości wyboru, problemy, rozwiązania i uczestnicy są wzajemnie powiązani w równoczesnym kontakcie". W Polsce problemy, a także możliwości, wydają się znajdować w zasięgu ręki; działanie może być po prostu kwestią ich właściwego powiązania z odpowiednimi uczestnikami oraz rozwiązaniami.

Przekład: Julita Jabłecka

Literatura

Aamodt P.O. 1990

A New Deal for Norwegian Higher Education? „European Journal of Education”, vol. 25.

Amsterdamski S. Jabłecka J. 1991

Report on Higher Education and Research System in Poland in the Transitional Period. Prepared for the Institut für die Wissenschaften vom Menschen. Vienna.

Bauer M. 1991

National Evaluation Systems: The Swedish Case. Stockholm: UHÄ (National Board of Universities and Colleges), Reprints No. 2.

Beyer J.M., Lodahl M. 1976

A Comparative Study of Patterns of Influence in United States and English Universities. „Administrative Science Quarterly”, March, nr 21.

Buchbinder H., Newson J. 1988

Managerial Consequences of Recent Changes in University Funding Policies: A Preliminary View of the British Case, „European Journal of Education”, vol. 23.

„Business Week” 1984

The New Breed of Strategic Planner: Number Crunching Professionals are Giving Way to Line Managers. Cover Story. September 17.

Clark B.R. 1979

The Many Pathways of Academic Coordination. „Higher Education”, nr 8.

Clark B.R. 1983

The Higher Education System. Berkeley: University of California Press.

Dill D.D. 1992

Administration: Academic. W: Clark B.R., Neave G. (eds.): *The Encyclopedia of Higher Education*, vol. 2, Oxford: Pergamon Press.

Frackman E. 1990

Resistance to Change or No Need for Change? The Survival of German Higher Education in the 1990s, „European Journal of Education”, vol. 25.

Gray D.H. 1986

Uses and Misuses of Strategic Planning. „Harvard Business Review”, vol. 64, nr 1.

Guin J. 1990

The Reawakening of Higher Education in France. „European Journal of Education”, vol. 25.

Hardy C. 1990

„Hard” Decisions and „Tough” Choices: The Business Approach to University Decline. „Higher Education”, nr 20.

Hufner K. 1987

Differentiation and Competition in Higher Education: Recent Trends in the Federal Republic of Germany. „European Journal of Education”, vol. 22.

James B.G. 1984

Strategic Planning under Fire. „Sloan Management Review”, Summer.

Kerr C. 1987

A Critical Age in the University World: Accumulated Heritage versus Modern Imperatives. „European Journal of Education”, vol. 22.

Luttikholt H. 1986

Universities in the Netherlands: In Search of a New Understanding. „European Journal of Education”, vol. 21.

Maassen P.A.M. 1987

Quality Controls in Dutch Higher Education: Internal versus External Evaluation. „European Journal of Education”, vol. 22.

Maassen P.A.M., Potman H. 1990

Strategic Decision Making in Higher Education: An Analysis of the New Planning System in Dutch Higher Education. „Higher Education”, nr 20.

Maassen P.A.M., Van Buchem M. 1990

Turning Problems into Opportunities: „The University of Twente. W: „New Directions for Institutional Research”, nr 67: Jossey-Bass.

March J.G., Olsen J. 1989

Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York: The Free Press.

McLean M. 1990

Higher Education in the United Kingdom into the 1990s: Shopping Mall or Reconciliation with Europe? „European Journal of Education”, vol. 25.

Neave G. 1988

On the Cultivation of Quality, Efficiency, and Enterprise: An Overview of Rent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988. „European Journal of Education”, vol. 23.

Neave G. 1986

On Shifting Sands: Changing Priorities and Perspectives in European Higher Education from 1984 to 1986. „European Journal of Education”, vol. 21.

Olsen J.P. 1992

Analyzing Institutional Dynamics. Chapter Prepared for J.J. Hesse (ed.): The Europeanisation of the Nation State. Oxford: Oxford University Press.

Staropoli A. 1987

The Comité National d'Evaluation: Preliminary Results of a French Experiment. „European Journal of Education”, vol. 22.

Steeple W. 1987

Westminster College of Salt Lake City; Concluding Observations. W: *Successful Strategic Planning: Case Studies.* Berkeley: New Directions for Higher Education (HE64).

Trow M. 1987

The University at the End of the Twentieth Century and Trends Towards Continued Development. W: *Tradition and Reform of the University under an International Perspective.* Hermann Rohrs (ed.). Frankfurt am Main: Verlag Peter Lang.

University of Twente: Strategic Plan 1991. Enschede, Netherlands.

Van Os W., Drenth P.J.D., Bernaert G.F. 1987

AMOS: An Evaluation Model for Institutions of Higher Education. „European Journal of Education”, vol. 22.

Weick K.E. 1976

Educational Organizations as Loosely Systems. „Administrative Sciences Quarterly”, nr 21.